清代“议政处”考略

杜家骥

清王朝从入关前至乾隆年间一个半世纪的期间内，曾有过一个重要的权力机构——议政王大臣会议，由于这一机构的非正规性，因而它与嘉庆以前的军机处一样，在按官衙分载典制的官修政书——《大清会典》中根本没有记述，其他政书如《皇朝通典》、《皇朝文献通考》等的职官部分，也无记载。因此很容易让人理解为它只是一种议政制度，而无衙署即办公处，不属国家机关，一般论著在提到它时，也多称之为是“议政王大臣会议”，而不象对内阁、军机处那样以机关名称称之。究竟有无衙署，不仅关系到对这一重要机构本身的性质，规制及其行政的认识，而且关系到对清前期清廷中枢系统行政状况的研究，因而有必要对它进行考证。

一、议政王大臣会议确有衙署—议政处

据清实录等资料记载，早在入关前，清诸王贝勒与议政大臣合议政务，就有其固定的处所——盛京皇宫中的大政殿，清实录称其为“议政衙门”①，《东华录》中则称之为“议政署”②。入关后，这一衙署名为“议政处”，如《清圣祖实录》记载，康熙初年，辅政大臣鳌拜只因“宜理布等在议政处不肯附合，即裁止蒙古都统不使会议。”③此后又有康熙帝批评宗室贵族苏努“在议政处但遇势要之人发一议论，伊辄唯唯听从”的记载。④《清史稿》也说“国初有议政处”⑤那么这些资料所说的“议政处”，是否指的是议政王、议政大臣集议的“处所”，而非机关性的衙署呢？我们再看下面两段记述。康熙47年，清圣祖惩处谋夺储位的皇八子允祀，清实录记作：将其“锁拿，交与议政处审理。”⑥这里所说的议政处，已很明显地表明是作为一个衙署相称的，否则，就决不会是“交与”它了。康熙五十七年三月，清圣祖还下过这样一道指示：“京师议政事务甚属紧要，凡在议政处行走大臣，须留京方善。”⑦“××处行走”，是清代称在中央某衙署任职、办事的一种用语，充任议政的大臣称为“议政处行走”，也说明议政处是作为一个衙署而存在的。有时，官员们还明确地把议政处称为“衙门”，把交议政处应办事务称为“交该衙门办理。”⑧关于议政处这一衙署的具体设置地点，据《内阁册》记载，是在“昭德门外东廊”，⑨也即午门与太和门之间东侧的东庑。既称为衙署，就应该有它的组成体制，具体到议政处，除有被称为“议政处行走”的议政王、议政大臣外，还须有下属办事成员，因为会议之事，要向皇帝“具题”即拟写奏章汇报，另外还要行文其他衙门或某官员，这类撰写公文以及收发文移、翻译、记档等事务性工作，需用类似于军机处的军机章京那样的办事官员，事实也正是这样。雍正中，清廷开始设立军机处，以逐步取代议政处，其军机章京中的“满洲章京，即用议政处办事之员。”⑩设立稽察钦奉上谕事件处时，其满司官也曾调用过“议政处办事之员”⑪。又据《八旗满洲氏族通谱》载，镶黄旗有个叫桑固尼的，曾任过“议政章京”⑫，这议政章京一职，大约就是与军机处中的军机章京一样的下属办事官员。另外，议政处还设有勤杂服务人员，乾隆《大清会

典则例》卷162的“内务府掌仪司·赐茶”中，记有“雍正七年定，各处承直清茶人役，议政处裁三名，内阁裁一名……”。议政处不但有行走的议政王、议政大臣，而且设有下属办事成员及服务性的人役，是其具有衙署规制的佐证。

二、议政处的行政状况

议政处的主要职责，是奉皇帝之命商议国家“机要”事务，即所谓“会议之事，俱系国家重大机密事务”，⑬“议政所关，殊为机密重要”⑭。这些重大机密事务，主要是军务、边疆民族事务、议处皇族王公及旗人要员，以及八旗中的重要旗务等等，而商讨军务，又是议政处行政中的主要内容。议政处的这些职掌，虽然不见于“会典”，但在乾隆以前的各朝“实录”中有相当多的记述⑮。议处机密性的政务，是采取秘密商议、秘密上奏皇帝的方式，如顺治朝，有关征剿郑成功的军务、处理其父郑芝龙的事务，都是皇帝命议政王大臣“密议以闻”、“密议速奏”，⑯其他如商议如何处理原定南王孔有德的部下线国安等在平定云南后又荼毒地方一事，以及彭长庚等疏请为多尔衮恢复爵号，重评功过一事，也都是福临命议政王贝勒大臣“严察密议具奏”、“会同斟酌密议具奏”⑰。那些虽然重要但机密性不甚强的政务，则是将会议的结果以题本的形式交与内阁，内阁也提出处理意见，再上交皇帝裁决，如果需要君臣当面共议，则将题本折角为记，作为“折本”留在御门听政时共议。《康熙起居注》中，就多处记有大学士、学士在皇帝御门听政时，拿着议政处的“折本”“面奏请旨”⑱。议政处商议的意见经过皇帝裁定后，一般是经过内阁转令有关衙门执行，上文的“面奏请旨”，就是内阁在请示皇帝的最后旨意，然后由本衙门下达。有时，议政王大臣直接呈与皇帝的奏折，虽未经内阁，但最后处理意见，也经由内阁下达。如《康熙起居注》载：五十四年六月二十二日，“上以议政大臣等所议博鲁特口、布喇罕口等处看守兵丁折子交与大学士松柱，曰：‘这几次所议之事俱好，与朕意相同，此事著依议！’”⑲议政大臣们商议的两处关口驻兵一事，就是以“折子”即奏折的形式直达皇帝，皇帝览后满意，又于御门时交与内阁大学士，令内阁下达有关衙门。有些情况下，皇帝还直接命议政处成员拟写公文，下达命令。如康熙六十一年，清圣祖“谕议政大臣等……尔等可议写发往策妄阿喇布坦之书”，议政大臣们“谨将发往策妄阿喇布坦之书缮写呈览”，玄烨认为“词句稍繁，俟朕删改发往”⑳。康熙三十五年，还“谕议政大臣等……著檄孙思克率所部兵赴肃州”，㉑以防噶尔丹向哈密逃窜，并令议政大臣“著行文二郎保”，命他亲身探明策妄阿喇布坦等准备擒拿噶尔丹的情况，迅速来报㉒。这里的“檄”、“行文”，也是指拟写谕令公文。

议政处除了本机关人员议处政务外，有时还与大学士、九卿及翰、詹、科、道人员合议，这种情况，一般是议处重大而机密性又不太强的政务，如改革、健全典章制度，商讨帝、后婚丧礼仪，会审重要刑案等等。㉓由于议政处在清初人员庞大，多时达到几十人，与阁、部等官员合议，人员将更多，所以不少情况下并不是在议政处衙署内商议，而是在皇宫中的某门之前。如康熙二十七年合议孝庄文皇后丧仪，便是在慈宁宫东南的永康左门㉔；礼亲王昭梿的《啸亭杂录》的“议政大臣”条，又有“每朝期，坐中左门外会议”的记载；顺治朝审理重大刑案，则是由皇帝“命议政王贝勒大臣会勘于午门”㉕。这与皇帝的御门听政之在乾清门，九卿会议之在午门外的阙左门等一样，都是当时的习惯形式。

三、议政处的非正规性及其取消

追本溯源，议政王大臣会议是源于入关前的八旗旗主与各旗大臣共商大政的“联旗合议”制，它是当时后金及清政权的最高权力机构。入关后，清王朝沿袭了原明朝的政体模式，建立了以内阁为最高政府机关，以各部、院等分掌各类政务的中央官僚体系，这样，在后金兴起时产生的那种原始性的政权形式，与高度发展完善的中原王朝的国家机关相比，便明显地带有非正规性的落后特征。首先，是虽设有议政处，但这一衙署从未定有明确的正副长官及其相应的官缺，议政王在康熙朝以前多时达七八人，雍正以后有时一二人，有时三四人。崇德以后，任免由皇帝随意，康熙三十六年以后至六十一年这二十几年中甚至不设议政王；议政大臣在康熙初年以前是按旗平均出任，此后则是皇帝根据政务的需要而委任，也无固定缺额。另外，议政处行走的大臣，只是一种职任，议政大臣都是由其他衙署的旗人官员兼任，康熙朝以后，充任议政大臣的主要有各部院尚书、八旗都统、内大臣及兼尚书的内阁大学士等。他们的品级都是依原衙门官职而定，议政大臣一职并无品级。再有，议政处的职掌也不像内阁、部院那样明确、固定。它既商讨重要国策，议处重大事件，起到中枢决策机构的作用，又直接审理重要刑案，以及行文领兵将军，调兵遣将，行使一些部院的职能。议政处的这种非正规性，与后来的军机处都非常相似。就是这样的一个机构，在清前期的朝政中却发挥着相当重要的作用，朝臣甚至把它与内阁并称：“章疏票拟主之内阁，军国机要主之议政处”㉖。这一机构在入关以后所以又存在相当长的时期，最后为什么又取消，笔者已有专文论述，不作赘述㉗。这里主要考察的是，议政处究竟在什么时候取消的。由于议政处在乾隆初年以后，所议处的事务逐渐减少，最后无事可办，有一个被逐渐取代的过程，所以很难把某一确定的朝年作为它的取消时间，史籍也无明确记载。但根据以下材料，可以大致断定这一时间。乾隆十二年，户部尚书傅恒被命为议政大臣，记为“议政处行走”㉘；二十六年七月，授工部尚书阿桂为议政大臣，也作“议政处行走”㉙。而三十八年十月、三十九年、四十一年英廉、官保、伍弥泰分别授以议政大臣时，都已不记作“议政处行走”，而作“授议政大臣”或“兼议政大臣”了㉚。因此，议政处之取消，当在乾隆二十六年至三十八年这十二年之间。此后，满洲贵胄大员所兼的议政大臣，实际已成如太师、太傅一类的荣誉虚衔，而无职任，终于在乾隆五十六年也取消了，正如乾隆帝在这一年降旨所说：“国初以来，设立议政大臣，彼时因有议政处”，如今“并无应办之事，殊属有名无实……所有议政空衔，著不必兼充。”㉛

---

①《清太宗实录》卷55，崇德六年三月戊戌条。

②王氏《东华录》，崇德六，崇德六年三月戊戌条。

③④⑥⑬⑭⑳㉑㉒《清圣祖实录》卷29，9页；卷127，31页；卷234，17页；卷31，1页；卷120，4页；卷296，2页；卷177，5页；卷178，2页。

⑤《清史稿》卷174《大学士年表·序》。

⑦⑱⑲《康熙起居注》，中华书局1984年版第3册2497页，第2册844页、850页、1070页，第3册2179页。

⑧㉖《枢垣记略》，中华书局1984年版第139页、276页。

⑨㉕《清宫述闻》卷2，“外朝”一。

⑩吴孝铭《枢垣题名》。

⑪《清世宗实录》卷100，雍正八年十一月庚寅条。 （下转18页）

价获取更大利润，而另一方面，则是在查抄禁书书版时可以用较劣版本搪塞，以减小损失。如芥子园刻《水浒传》向以刊刻精美、版式疏朗见称，其书坊另刻的芥子园袖珍本《水浒传》则与之有天壤之别。

最常用的办法则是给禁书改名，换成别的名称继续出版，瞒过官府，有的甚至用原来被禁书的书版，只是封面、版权页换一新名，这也是书坊提高生意额的一种手段，这种例子不胜枚举。

有的书坊为了不被禁止，把小说删节后再出版，大多数是对小说中带有民族主义情绪处和犯忌的地方加以删改，如《聊斋志异》最流行的版本青柯亭本与现存作者的稿本、早期抄本比较，则删去了四十九篇反映阶级矛盾、民族矛盾较强烈的作品。

清廷禁毁的小说，绝大多数是被冠以诲淫诲盗罪名的社会言情小说。这对清代小说发展产生了重大影响，导致了明末兴起的小说高潮的突然结束及康熙末叶、雍乾两代小说的稀少，使得中国小说史出现一个明显的断层。

而由于禁书，使得许多小说佚亡，则是给中国文化造成了不可弥补的损失。

---

①天花藏主人《天花藏合刻〈七才子书〉序》。

②黄摩西《小说小话》。

③⑨《学政全书》卷七。

④《在园杂志》。

⑤琴川居士《皇清奏议》卷二十二。

⑥《大清圣祖仁皇帝圣训》卷二十五。

⑦孙丹书《定例成案合钞》卷十一。

⑧延煦编《台规》卷二十五。

⑩《大清高宗纯皇帝实录》卷四百四十三。

⑪《大清仁宗睿皇帝实录》卷一百四。

⑫《淄川县志》卷七。

⑬《清稗类钞》卷十二。

（上接第35页）

⑫《八旗满洲氏族通谱》卷1“苏完瓜尔佳氏”。

⑮㉓㉗见拙文《对清代议政王大臣会议的某些考察》，载《清史论丛》第七辑；《康熙以后的议政王大臣会议》，载《南开学报》1985年1期。

⑯⑰《清世祖实录》第108卷15页、87卷2页，第130卷2页、90卷8页。

㉔㉘㉙㉚《清史列传》卷8《王熙传》，卷20《傅恒传》，卷26《阿桂传》，卷20《官保传》，卷21《伍弥泰传》，《国朝耆献类征初编》卷24《英廉传》。

㉛《清高宗实录》卷1389，乾隆56年10月乙丑条。